Deutscher Bundestag **Drucksache 15/2363**
15. Wahlperiode 15. 01. 2004

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Erich G. Fritz, Dagmar Wöhrl, Karl-Josef Laumann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 15/2276 –

Reform des Außenwirtschaftsgesetzes

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bundesregierung hat am 10. Dezember 2003 eine Reform des Außenwirtschaftsgesetzes und der Außenwirtschaftsverordnung durch die Einführung eines Genehmigungsvorbehaltes bei der Veräußerung von mindestens 25 % der Anteile eines deutschen Rüstungsunternehmens an einen gebietsfremden Erwerber, falls wesentliche Sicherheitsinteressen betroffen sind, beschlossen.

Die Neuregelung erschwert multinationale und transatlantische Joint Ventures und führt damit auch zu Beschränkungen im Handels- und Investitionsbereich. Fraglich ist auch, ob die Neuregelung der deutschen Industrie nutzen wird. Die Auswirkungen des Beschlusses auf die Industrie, die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie die europäische Rüstungskooperation und Rüstungsexportpolitik sind deshalb völlig unklar. Darüber hinaus dürfte der Beschluss der Bundesregierung deren eigene Bemühungen konterkarieren, ausländische Kapitalgeber für Investitionen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen im Standort Deutschland und Investitionen in deutsche Hochtechnologie anzuwerben.

1. Was versteht die Bundesregierung unter Schutz der deutschen Rüstungsindustrie und welche Gründe gibt es dafür?

Schutzzweck der Einführung eines Genehmigungsvorbehalts beim ausländischen Erwerb von Unternehmen, die Kriegswaffen nach der Kriegswaffenliste herstellen oder entwickeln, ist die Wahrung „wesentlicher Sicherheitsinteressen“ der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Artikel 1 Nr. 1 Buchst. a des Gesetzentwurfs).

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom 13. Januar 2004 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

2. Wann ist nach Auffassung der Bundesregierung die Verfügungsmöglichkeit über Kernfähigkeiten der deutschen Rüstungsindustrie gefährdet?

Jede Einschränkung der

- Nutzung von Kernfähigkeiten der deutschen Rüstungsindustrie zur Wahrung der nationalen Sicherheit – oder gar ihre Verwendung dagegen
- bedarfsgerechten Versorgung der deutschen Streitkräfte unter allen Bedingungen

kann wesentliche Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland gefährden.

3. Was versteht die Bundesregierung unter „wesentlichen Sicherheitsinteressen", die bei Anwendung eines Genehmigungsvorbehaltes Berücksichtigung finden sollen?

Der Begriff der „wesentlichen Sicherheitsinteressen" ist nicht statisch. Er ist anhand der Umstände des konkreten Einzelfalls zu bestimmen. „Wesentliche Sicherheitsinteressen" sind insbesondere dann betroffen, wenn die sicherheitspolitischen Interessen oder die militärische Sicherheitsvorsorge der Bundesrepublik Deutschland gefährdet sind. Deren Gewährleistung gehört zu den Kernaufgaben des Staates. Dazu bedarf es – unabhängig von einer unmittelbaren Bedrohung – entsprechender Vorsorgemaßnahmen.

4. Gibt es einen auch für die betroffenen Unternehmen zugänglichen Kriterienkatalog der Bundesregierung, wann „wesentliche Sicherheitsinteressen" berührt sind, und falls ja, wer hat diesen Katalog aufgestellt?

Ein diesbezüglicher Kriterienkatalog der Bundesregierung wird nicht aufgestellt. Angesichts der einem ständigen Wandel unterliegenden sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen müssen die konkreten Umstände des Einzelfalles individuell bewertet werden (siehe Antwort zu Fragen 2 und 3).

5. Welche schutzwürdigen Interessen der Bundesrepublik Deutschland hat die Bundesregierung in diesem Zusammenhang als gefährdet angesehen?

Durch die Neuregelung sollen die sicherheitspolitischen Ziele, insbesondere die sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperationsfähigkeit Deutschlands und die Versorgungssicherheit der Streitkräfte gewährleistet sowie die Kooperationsfähigkeit der deutschen wehrtechnischen Industrie unterstützt werden.

6. Welche Alternativen hat die Bundesregierung geprüft und wie bewertet sie diese?

Die Bundesregierung hat zwei Alternativen geprüft:

- Eine freiwillige Selbstverpflichtung deutscher Kriegswaffenunternehmen, die Bundesregierung über anstehende ausländische Erwerbsvorgänge zu informieren. Dies hätte der Bundesregierung nicht die Möglichkeit gegeben, im Einzelfall einen die wesentlichen Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland gefährdenden ausländischen Erwerb ggf. zu verhindern.
- Die Einführung einer gesetzlichen Meldepflicht verbunden mit der Möglichkeit, ggf. durch Einzeleingriff nach § 2 Abs. 2 Außenwirtschaftsgesetz einen Erwerbsvorgang zu verbieten. Ein Einzeleingriff müsste indes spätestens

nach sechs Monaten durch eine Verordnung bestätigt werden. Damit wäre ohnehin eine Regelung durch Verordnung – wie jetzt vorgesehen – erforderlich. Darüber hinaus bietet die im Gesetzentwurf vorgesehene Lösung den betroffenen Unternehmen durch die Genehmigungsfrist von einem Monat ein größeres Maß an Rechtssicherheit.

7. Welche Ressorts waren innerhalb der Bundesregierung an der Reform des Außenwirtschaftsgesetzes beteiligt, und welche Bedenken haben diese, insbesondere das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), im Ressortabstimmungsverfahren gegen die nunmehr beschlossene Neuregelung geltend gemacht?

Der Entwurf zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes wurde innerhalb der Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) mit dem Auswärtigen Amt (AA), dem Bundesministerium der Finanzen (BMF), dem BMVg, dem Bundesministerium der Justiz (BMJ) und dem Bundesministerium des Innern (BMI) vorbereitet und im Kabinett einstimmig beschlossen.

8. Welche Position vertreten die von der Regelung betroffenen Unternehmen?

Von dem Gesetz betroffene Unternehmen/Verbände äußerten sich insbesondere in einer Anhörung zum Teil kritisch zum Gesetzgebungsvorhaben, den ausländischen Erwerb von Anteilen an Unternehmen unter Genehmigungsvorbehalt zu stellen. Anerkannt wurde der angestrebte Schutzzweck. Die Unternehmen/Verbände begrüßten die gegenwärtige Beschränkung der Anwendung auf kriegswaffenproduzierende Unternehmen.

Zum Teil hielten die Unternehmen/Verbände die in der Antwort zu Frage 6 erwähnten Alternativen für vorzugswürdig.

9. Gibt es konkrete Vorgänge des bereits stattgefundenen Erwerbs von über 25 % der Anteile an einem deutschen Unternehmen der Rüstungsindustrie, die die Bundesregierung zur beabsichtigten Gesetzesänderung veranlassen?

Insbesondere anlässlich der Übernahme von HDW durch ein amerikanisches Unternehmen hat die Bundesregierung die Frage geprüft, ob der ausländische Erwerb von Rüstungsunternehmen einem Genehmigungsvorbehalt unterstellt werden sollte.

10. Teilt die Bundesregierung die Position der deutschen Wirtschaft, dass zusätzliche staatliche Regelungen das Unternehmensrisiko erhöhen, und wenn nein, warum nicht?

Nein. Bei der Entscheidung über die Genehmigung sind auch die wirtschaftlichen Auswirkungen auf das zu veräußernde Unternehmen zu bewerten.

11. Welche Auswirkungen wird die beschlossene Neuregelung auf kleine und mittlere Unternehmen der Zuliefererindustrie haben?

Es liegen keine Erkenntnisse über spezielle Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen der Zulieferindustrie vor.

12. Wie soll nach der Neuregelung der Erwerb durch gebietsfremde Erwerber von 25 % Stimmrechten an Unternehmen, die sog. dual-use-Güter herstellen, behandelt werden?

Das 11. Gesetz zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes soll die Bundesregierung nur zur Beschränkung des ausländischen Erwerbs solcher gebietsansässiger Unternehmen ermächtigen, die Kriegswaffen oder andere Rüstungsgüter herstellen oder entwickeln oder Kryptosysteme herstellen, die für die Übertragung staatlicher Verschlusssachen von dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik mit Zustimmung des Unternehmens zugelassen sind. Bei den Kryptosystemen handelt es sich nur zum Teil um Dual-use Produkte. Der ausländische Erwerb von Unternehmen, die Dual-use-Güter herstellen, ist darüber hinaus vom Gesetzentwurf nicht erfasst.

13. Welchen Einfluss auf die Ausrüstung der Bundeswehr soll die Gesetzesänderung bewirken?

Durch die Einführung eines Genehmigungsvorbehalts der Bundesregierung für die Veräußerung von Rüstungsfirmen an ausländische Anteilseigner sind keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Ausrüstung der Bundeswehr beabsichtigt. Sie zielt langfristig darauf ab, die bestehende Versorgungssicherheit der Bundeswehr auch im Weiteren zu garantieren.

14. Geht die Bundesregierung davon aus, dass ein entsprechend hoher Kapitalbedarf im Hinblick auf die im Rahmen des so genannten Customer Product Management-Verfahrens, das das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung praktizieren muss und nach dem die Unternehmen die Forschungs- und Entwicklungskosten selbst finanzieren müssen, auf dem deutschen Markt befriedigt werden kann?

Der Zugang der Unternehmen zum nationalen oder internationalen Kapitalmarkt ist grundsätzlich frei und wird durch den Genehmigungsvorbehalt nicht beeinträchtigt. Im Übrigen fordert das zitierte Verfahren keine ausschließliche Eigenfinanzierung.

15. Welche Erfahrungen wurden in Ländern gemacht, in denen ähnliche Genehmigungsvorbehalte existieren (Frankreich, Großbritannien oder den USA)?

In Frankreich bedürfen aufgrund einer im Frühjahr 2003 neu gefassten Regelung ausländische Investitionen, die sich auf die Landesverteidigung, Waffen oder Sprengstoff beziehen, sowie Investitionen, welche die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit gefährden können, der vorherigen Zustimmung des Wirtschafts- und Finanzministers, wenn die ausländischen Anteile an dem Unternehmen nach dem Erwerb 33,33 % übersteigen. Genehmigungspflichtig sind auch indirekte ausländische Investitionen an Unternehmen, die sich auf die Landesverteidigung, Waffen oder Sprengstoffe beziehen; das sind Änderungen der Kontrolle über ein ausländisches Unternehmen, das allein oder mit anderen ausländischen Anteilseignern mehr als 33,33 % der Anteile an dem französischen Unternehmen hält.

In Großbritannien hält die britische Regierung an mehreren privatisierten Unternehmen Anteile mit Sonderrechten, die es ihr ermöglichen, die Übernahme durch ausländische Investoren zu verhindern (so genannte „Golden Shares“). Im Übrigen müssen alle Investitionen in Unternehmen, die zu einer Beteiligung von 25 % führen, oder bei denen der Wert der übernommenen Anteile 70 Mio.

britische Pfund übersteigt, der britischen Regierung zur Prüfung vorgelegt werden.

Die USA haben eine weitergehende gesetzliche Möglichkeit zur Untersagung ausländischer Investitionen in Unternehmen, die Rüstungsgüter und Kriegswaffen herstellen, als sie mit dem 11. Gesetz zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes vorgesehen ist. Der Interministerielle Ausschuss zur Investitionskontrolle kann dem US-Präsidenten die Untersagung einer ausländischen Investition empfehlen, wenn die Einflussmöglichkeiten des ausländischen Investors die nationale Sicherheit gefährden können. Die Überprüfungsmöglichkeit aller wichtigeren ausländischen Investitionen und das weitgehende Ermessen des Interministeriellen Ausschusses zur Investitionskontrolle führen in der Praxis dazu, dass ausländische Investoren bei wesentlichen Investitionen im Vorhinein die Zulässigkeit der Investitionen mit der US-amerikanischen Verwaltung klären, ggf. davon Abstand nehmen oder nach Verhandlung mit der Verwaltung Auflagen für die Investitionen akzeptieren.

16. In welchen Ländern der EU existieren bisher keine Genehmigungsvorbehalte?

Die Bundesregierung hat sich bei der Vorbereitung des Gesetzes zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes an Ländern orientiert, welche Genehmigungsvorbehalte für den ausländischen Erwerb von Anteilen an Rüstungsunternehmen haben.

17. Wie passt der Beschluss über eine deutsche Sonderregelung, eine Genehmigung für den Erwerb von 25 % der Stimmrechte an deutschen Rüstungsfirmen einzuführen, mit den Beschlüssen der EU zur Errichtung einer gemeinsamen Europäischen Rüstungsagentur zusammen, die notwendigerweise auf der Basis harmonisierter Vorschriften errichtet werden sollte?

Die vorgesehene Genehmigungspflicht für den Erwerb von Unternehmen, die Kriegswaffen herstellen, ist eine nationale Regelung wie sie ähnlich auch in anderen europäischen Staaten existiert (siehe Antwort zu Frage 15). Sie steht nicht im Widerspruch zu europäischen Regelungen oder zu den Bestrebungen der Bundesregierung zur Einrichtung einer Europäischen Rüstungsagentur und zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Rüstungsmarktes.

Unabhängig davon ist die nationale Ausgestaltung der regierungsseitigen Einwirkungsmöglichkeiten bei der Veräußerung/Übernahme von Rüstungsunternehmen Gegenstand von Harmonisierungsbestrebungen zwischen europäischen Staaten („Letter of Intent"-Prozess, d. h. Maßnahmen zur Erleichterung der Umstrukturierung und Tätigkeit der europäischen Rüstungsindustrie).

18. Wie ist die beschlossene Regelung, dass das Einspruchsrecht auch bei Übernahmewünschen von Firmen aus EU-Staaten Geltung haben soll, vor dem Hintergrund der Schaffung einer europäischen Rüstungsindustrie zu rechtfertigen?

Deutschland muss über quantitativ und qualitativ hochwertige Rüstungskapazitäten und technologische Fähigkeiten verfügen, um als gleichberechtigter Partner an der Gestaltung und Umsetzung einer Rüstungszusammenarbeit im Rahmen der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik mitwirken zu können. Nur so kann im europäischen Rahmen die deutsche Mitgestaltungs- und Kooperationsfähigkeit, insbesondere nach Maßgabe von Artikel 17 des

Vertrages über die Europäische Union gesichert werden. Mit der Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes wird Sorge dafür getragen, dass die Bundesrepublik Deutschland die Entwicklung einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik aktiv unterstützen kann.

19. Teilt die Bundesregierung die Ansicht, dass der Aufbau nationaler Barrieren die Bildung einer europäischen Rüstungsindustrie gefährdet, und wenn nein, warum nicht?

Nein. Mit der vorgesehenen Gesetzesänderung wird die internationale Kooperationsfähigkeit Deutschlands und damit der deutsche Beitrag beim Aufbau einer europäischen Rüstungsindustrie gestärkt.

20. Wie unterstützt die Bundesregierung die Entstehung einer europäischen Rüstungskooperation, und was unternimmt die Bundesregierung zur Schaffung einer einheitlichen europäischen Exportrichtlinie?

Die Bundesregierung unterstützt die Entstehung und Entwicklung einer europäischen Rüstungskooperation durch aktive Mitwirkung in multinationalen Organisationen, Gremien und Initiativen wie der Beschaffungsagentur OCCAR, der „European Defence Agency“ oder dem „Letter of Intent“-Prozess.

Die nationalen Rüstungsindustrien unterliegen entsprechend dem EG-Vertrag nicht der gemeinschaftlichen Handelspolitik. Für eine einheitliche europäische Exportrichtlinie fehlt dementsprechend die Rechtsgrundlage. Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik haben die EU-Mitgliedstaaten 1998 den EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren verabschiedet. Die darin vorgesehenen Mechanismen für Informationsaustausch und Konsultationen unter den Mitgliedstaaten zielen auf eine Konvergenz der nationalen Rüstungsexportentscheidungen. Die Bundesregierung setzt sich dabei ein für eine weitere Europäisierung ihrer restriktiven Rüstungsexportpolitik und die rechtliche Verbindlichkeit des EU-Verhaltenskodex.

21. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die vorgesehene Genehmigungspflicht die Entstehung multinationaler und transatlantischer Joint Ventures erschwert und damit auch zu Beschränkungen im Handels- und Investitionsbereich führt, und wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung teilt diese Auffassung nicht. Die Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens (Joint Venture) durch zwei oder mehrere voneinander unabhängige Partnerunternehmen für ein festgelegtes Ziel wird von der Genehmigungspflicht nicht tangiert.

Im Übrigen ist die Bundesregierung der Auffassung, dass wesentliche deutsche Sicherheitsinteressen gegenüber Erschwernissen, die sich in Einzelfällen für die Beteiligten ergeben könnten, vorrangig sind.

22. Welche Auswirkungen wird die Reform des Außenwirtschaftsgesetzes auf den deutschen Außenhandel haben?

Die vorgesehene Genehmigungspflicht regelt nicht den Export von Gütern.

23. Wie bewertet die Bundesregierung die Forderung der Fraktion der CDU/CSU, die Rahmenbedingungen für die Rüstungsindustrie in Deutschland zu verbessern anstatt neue nationale Regelungen zu beschließen?

Auch die Bundesregierung verfolgt seit längerem im Dialog mit der Industrie das Ziel, die Rahmenbedingungen für die Rüstungsindustrie in Deutschland, u. a. durch die Harmonisierung dieser Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene, zu verbessern.

Dabei ist den jeweiligen spezifischen nationalen Sicherheitsinteressen Rechnung zu tragen.

24. Inwieweit fördert die Bundesregierung Forschung und Entwicklung im Rüstungsbereich, und teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Höhe der deutschen Forschungs- und Entwicklungsmittel entscheidend für die Partnerschaftsfähigkeit der deutschen Rüstungsindustrie ist?

Forschung und Entwicklung im Rüstungsbereich werden grundsätzlich im Rahmen der Bedarfsdeckung für die Ausrüstung der Streitkräfte finanziert. Die Höhe der deutschen Ausgaben für Forschung und Entwicklung ist nicht allein ausschlaggebend für die Partnerschaftsfähigkeit der deutschen Rüstungsindustrie, die im Wesentlichen durch die Unternehmen selbst bestimmt wird.

25. Welche Effekte wird die geplante Reform des Außenwirtschaftsgesetzes auf den deutschen Arbeitsmarkt haben?

Auswirkungen auf den deutschen Arbeitsmarkt ergeben sich durch die vorgesehene Änderung des Außenwirtschaftsrechts grundsätzlich nicht. Die Effekte einer Einzelfallentscheidung können erst dann beurteilt werden, wenn ein konkreter Antrag vorliegt.

26. Wie soll in der Praxis eine Überwachung der 25 %-Grenze bei Unternehmen erfolgen, deren Aktien an der Börse gehandelt werden?

Das 11. Gesetz zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes sieht vor, den ausländischen Erwerber zu verpflichten, vor dem Erwerb beim BMWA eine Genehmigung zu beantragen (Artikel 2 Nr. 1); der ausländische Erwerber weiß um den Anteil der Stimmrechte, die er erwirbt. Rechtsgeschäfte, die ohne die erforderliche Genehmigung vorgenommen werden, sind gemäß § 31 Satz 1 Außenwirtschaftsgesetz unwirksam.

Darüber hinaus können Verstöße gemäß Artikel 2 Nr. 2 des Gesetzentwurfs als Ordnungswidrigkeit geahndet werden.

27. Wie hoch werden die Kosten für die Beantragung der Genehmigung bei den Unternehmen sein?

Bei den ausländischen Erwerbern werden Kosten für die Vorbereitung der Unterlagen für die Beantragung der Genehmigung entstehen, die nicht quantifizierbar sind. Regelmäßig wird der ausländische Erwerber allerdings auf Unterlagen zurückgreifen können, welche er bereits für interne Zwecke oder zur Vorlage bei einem Finanzinstitut vorbereitet hat. Kosten für die Prüfung der Anträge durch das BMWA werden nicht erhoben.

28. Hat die Bundesregierung Unternehmen zu den bei ihnen voraussichtlich entstehenden Kosten befragt?

    Wenn ja, mit welchem Ergebnis?

    Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung hat keine Informationen über die voraussichtlichen Kosten, die potentiellen ausländischen Erwerbern zur Vorbereitung der Unterlagen für die Beantragung der Genehmigung entstehen werden. In der Regel wird der Erwerber allerdings auf Unterlagen zurückgreifen können, die er für eigene Zwecke bereits erstellt hat.

29. Hat die bisherige Veräußerungsmöglichkeit von Rüstungsgüter produzierenden Unternehmen bzw. von Anteilen schon jemals dazu geführt, dass die Bundesregierung ihrer Pflicht zur Sicherheitsvorsorge infolge eingeschränkter oder nicht gegebener Verfügbarkeit von Rüstungsgütern nicht bzw. nicht in vollem Umfang nachkommen konnte?

Nein. Die Neuregelung stellt sicher, dass die Bundesregierung in einem sich wandelnden industriellen Umfeld ihre Pflicht zur Sicherheitsvorsorge auch künftig – im Frieden, Spannungsfall, in Krisensituationen oder einem Krieg – in vollem Umfang wahrnehmen kann.

30. Warum wird dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) die Zuständigkeit für die Entscheidung über die Genehmigung übertragen?

Es geht um mögliche Beschränkungen des Kapital- und Zahlungsverkehrs auf Grundlage des Außenwirtschaftsrechts, für das das BMWA federführend zuständig ist. Es wird darüber entscheiden im Einvernehmen mit dem AA und dem BMVg in Fällen des ausländischen Erwerbs von Unternehmen, die Kriegswaffen herstellen oder entwickeln. Für den Kryptobereich ist darüber hinaus das Einvernehmen mit dem BMI herzustellen.

31. Handelt es sich bei der Entscheidung über die Genehmigung um eine ministerielle Kernaufgabe im Sinne des Programms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“?

    Wenn ja, warum?

Bei einer Genehmigungsentscheidung muss die Frage beurteilt werden, ob wesentliche staatliche Sicherheitsinteressen gefährdet sind. Dabei sind Belange des Gemeinwohls betroffen, die eine Kernaufgabe des Staates darstellen.

32. Benötigt das BMWA für die Übernahme dieser Aufgabe zusätzliche Stellen?

    Wenn ja, wie viele?

Inwieweit diese Aufgabe Mehrarbeit verursacht, kann derzeit nicht abschließend beurteilt werden.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333